

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIIa. LEGISLATURA
TERCER PERÍODO

CARPETA Nº 809 DE 1992

DISTRIBUIDO Nº 1475 DE 1992

COMISION DE
INDUSTRIA Y ENERGIA
- INTEGRADA -

JUNIO DE 1992

COPIA DEL ORIGINAL
SIN CORREGIR

"E L E S P I N I L L A R"

AMPLIACIÓN DE SUS COMETIDOS

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 18 DE JUNIO DE 1992, CON LA PRESENCIA EN SALA DE LOS INTEGRANTES DEL DIRECTORIO DE ANCAP, QUIENES EXPRESARON SU OPINION SOBRE LA SITUACION POR LA QUE ATRAVIESA EL INGENIO "EL ESPINILLAR"

25x

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Ernesto Amorín Larrañaga.

Miembros : Señores Senadores Dante Irurtia y Jaime Pérez.

Integrantes: Señores Senadores Horacio Abadie, Reinaldo Gargano, Raumar Jude y Carlos Julio Pereyra.

Asiste : Señor Presidente de la Cámara de Senadores Gonzalo Aguirre Ramírez.

Invitados especiales : Integrantes del Directorio de ANCAP señores ingeniero industrial Andrés Tierno Abreu, (Presidente); Roberto Leandro Milburn, (Vicepresidente); y los Vocales doctor César Eugenio Ausqui y los señores Ariel Lausarot y Saúl Emilio Posada.

Secretarios: Señor Walter Alex Cofone (Comisión de Industria y Energía); y la señorita Lydia El Helou (Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca).

Ayudante de Comisión: Señor Lorenzo A. Saavedra.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 15 y 07 minutos)

En nombre de la Comisión de Industria y Energía integrada con la de Ganadería, Agricultura y Pesca, damos la bienvenida al Directorio de ANCAP, al que hemos convocado para recibir información sobre el tema "El Espinillar".

En consecuencia, cedemos el uso de la palabra a quien desea hacerlo.

SEÑOR TIERNO ABREU.- Ante todo, y en nombre del Directorio, agradecemos a esta Comisión por habernos recibido y, desde ya adelantamos que para nosotros es un placer poder brindar información a los señores senadores a los efectos de que puedan tener una completa visión del tema y cumplir, así, con la finalidad que se persigue.

No sé si se desea que comencemos a brindar datos sobre algún aspecto en particular, o si es otro el mecanismo que se pretende seguir en esta reunión.

SEÑOR PRESIDENTE.- La idea de los integrantes de ambas Comisiones es recibir una información lo más exhaustiva posible en torno al tema "El Espinillar", a los efectos de que luego, quienes no dominamos demasiado la materia, podamos tomar una resolución en torno a esto que es tan complejo y que está plagado de interrogantes.

SEÑOR TIERNO ABREU.- En primer lugar, cabe señalar que

estamos preparando una información exhaustiva, que se nos ocurrió recopilar luego de haber tomado conocimiento de la versión taquigráfica del tratamiento que este tema tuvo en el Senado. En este sentido, entendemos que habría que clarificar una serie de puntos que se trataron allí, a fin de tener una versión más completa.

Como decía, lo que estamos preparando es una información escrita que, digamos, sería el complemento de lo que podría ser una exposición improvisada. Si bien, seguramente, este será un documento más útil, los integrantes del Directorio de ANCAP estamos en condiciones de brindar nuestra opinión sobre aspectos concretos del tema. En virtud de que hemos podido constatar que éste no es demasiado conocido a nivel general, pensamos que lo que correspondería es partir de datos verídicos y registrados en la historia del establecimiento. Por ello, a continuación nos referiremos, en términos generales, a cuál fue el origen y el objetivo de "El Espinillar".

Es sabido que este establecimiento comenzó a operar en la década de los años 50 en un predio cuya extensión alcanzaba a las 10.000 hectáreas, en el que empezó a cultivarse caña de azúcar como un elemento para proveer materia prima para la elaboración de ciertos alcoholes y aguardientes de consumo humano. Durante un largo período, "El Espinillar" trabajó con ese fin, pero llegó un momento en el que se constató, luego de una larga historia agrícola, la existencia de dos fenómenos. Por un lado, que el costo agrícola del establecimiento

llevaba a que los precios de la materia prima allí elaborada se ubicaran muy por encima de los que proveían otros establecimientos uruguayos, concretamente, del resto de las industrias de la caña de azúcar y de la remolacha azucarera.

En un principio, como el objetivo fundamental era el de proveer la materia prima, este establecimiento formaba parte, desde el punto de vista industrial y económico, de la División Alcoholes y sus sobrecostos aparecían como propios de la mencionada División; además las pérdidas del establecimiento también aparecían como pérdidas pertenecientes a aquella. En 1981, eso fue desglosado porque se visualizó una manera de lograr aminorar las pérdidas o hacerlas desaparecer, que era la de conseguir en el mercado un precio por un producto que salía de ese establecimiento, mucho mejor que el que podía pagar la División Alcoholes por una materia prima , para salir a vender alcoholes. Cuando el estableci- miento le vendía a la División Alcoholes, ésta --como toda organización multifuncional-- le pagaba un precio de oportunidad que la mencionada División conseguía cuando le compraba a CALNU, a AZUCARLITO, a ARINSA o a RAUSA.

SEÑOR PEREYRA.- Si no entendí mal, el señor Presidente del Directorio de ANCAP acaba de señalar que la producción de azúcar de "El Espinillar" resultaba antieconómica porque se compraba a menor precio en otros establecimientos nacionales. Concretamente, desearía saber si el precio se fijaba a raíz de un llamado a precios , un llamado a licitación o si se aplicaba el precio internacional.

SEÑOR TIERNO ABREU.- No he dicho exactamente eso, señor senador, sino que la materia prima que utilizaba la División Alcoholes era comprada a la División Agroindustrial a precios de mercado. No he hablado de azúcar, sino

de la materia prima. Hasta cierta época, lo único que fabricó "El Espinillar" fue azúcar crudo, --es decir, no azúcar de venta-- y melazas, y el precio que se pagaba por el azúcar crudo para la fabricación de la caña era el de la venta en plaza, que estaba muy por encima del precio internacional. El mismo precio por el que podía comprar en RAUSA o en ARINSA por ejemplo, se lo pagaba "El Espinillar", pero reitero que estaba muy por encima del precio internacional. El precio que se pagaba por la compra de melaza también a estos establecimientos era de U$S 55 la tonelada. Me estoy refiriendo a la melaza con un 50% de contenido sacarígeno, lo que equivale a comprar la tonelada de melaza de un 100% de contenido sacarígeno a un precio de U$S 110.

Entonces, comenzó a suceder que los cultivos se extendieron de forma tal que la cantidad de melaza de que se disponía en plaza era suficiente y la cantidad de azùcar crudo que suministraba "El Espinillar" también lo era. Así, se podía fabricar más azúcar y se podía vender, como tal, a U$S 700, en un principio, y a U$S 600 más tarde. Esto quiere decir que mediante la fabricación de azúcar y la incursión en el mercado, en competencia con los otros agentes económicos, se hizo posible vender el producto a los precios que acabo de mencionar, lo que mejoró la economía. No obstante, en los primeros años todo eso se realizó con grandes dificultades dado que el Ingenio no poseía una adecuada instalación de blanqueo, proceso éste que consiste en pasar del azúcar crudo al azúcar blanco. Por ello,

25x

se realizó una inversión de U$S 5:300.000, luego de lo cual se comenzò a vender en plaza azúcar con un grado de blanqueo competitivo y aceptable en el mercado. Considero que éste fue un esfuerzo que logró mejorar la economía del Ingenio. No obstante, éste continuó desbalanceado porque --y aquí viene la cuestión central-- los costos que ha tenido históricamente ANCAP son mucho màs altos que los que la competencia en la industria azucarera tiene en nuestro país. Ese es el tema, y debo decir que no ha sido posible -- y no veo que lo pueda ser, dentro de nuestro ordenamiento jurídico--, como empresa del Estado, hacer una reversión de los costos que permita llegar a un equilibrio económico, sin tener en cuenta el fenómeno que se ha estado produciendo durante los dos ùltimos años.

En virtud de las rebajas arancelarias y de los precios de referencia, la protección contra el azúcar importado va disminuyendo, al tiempo que también se reduce el costo interno del azúcar en boca de ingenio.

De manera que este fenómeno va incrementando las pérdidas, sin que aumenten los costos. Este es un fenómeno que continúa y se agudiza a medida que siga disminuyendo la protección. De manera que el precio interno se va a ir colocando por debajo de lo que estuvo cuando empezamos a actuar en la industria azucarera.

Cabe destacar que hemos analizado este tema en profundidad. Se trata de un Organismo que funciona con la misma reglamentación que el resto de la actividad industrial de Montevideo; con iguales salarios que en la capital y en la industria petrolera y con los mismos horarios, es decir, de 8 horas que, en la práctica, se reducen a 7 horas y media. A esto debe agregarse que el 50% del personal que trabaja en el establecimiento, debe recorrer, aproximadamente, 70 kilómetros. El costo del transporte es pagado por ANCAP, lo cual se inscribe dentro de una filosofía del tratamiento del personal, que consiste en que éste se encuentre en las mismas condiciones que el funcionario que vive en Montevideo. Esto significa que por un viaje redondo de aproximadamente 150 kilómetros, se abona tan solo el equivalente a un boleto urbano de la capital; el resto es solventado por el Organismo.

Asimismo, este sistema no permite aprovechar el tiempo agrícola totalmente, es decir, que no se trabaja durante 24 horas. Esto significa que aunque las condiciones

climáticas sean beneficiosas, el personal se retira a la misma hora, ganando lo mismo.

Como se podrá apreciar, este mecanismo permite que el personal se encuentre en mejores condiciones que el que cumple funciones en los Ministerios o en las Intendencias.

Esta rigidez es una de las razones por las cuales es alto el costo de la mano de obra.

También podemos mencionar otros factores. Todos conocen la capacidad física de un trabajador del interior. Concretamente, me refiero al hecho --que es una desgraciada realidad-- de que las condiciones para realizar las tareas del campo se reducen a medida que avanza la edad de las personas. En nuestro sistema se prevé que hasta los 70 años el funcionario tiene derecho a seguir trabajando y si no puede hacerlo, se le asignan tareas livianas o secundarias. A lo largo de muchos años, en esa población de funcionarios permanentes, va quedando una cantidad de gente que, aun en ese pequeño horario rígido, no está realizando sus labores.

Hay otro tipo de trabajo que también está relacionado con el tiempo. Por ejemplo, el riego, que es uno de los elementos importantes en lo que tiene que ver con la caña de azúcar. Para que esta tarea resultara económica, se deberían aprovechar las horas del día en que es mayor el rendimiento del agua que se gasta, es decir, en bombearla y llevarla hasta el lugar donde se debe hacer la inundación. En realidad, esta labor no se debería hacer en las horas en que el sol es más

25x

fuerte; concretamente, se tendría que hacer en la noche. Obviamente, todos los señores senadores saben esto, pero lo que desconocen es que, en virtud de la rigidez de nuestro horario, a las cuatro de la tarde el personal se retira del establecimiento.

Otro punto a destacar es que en un establecimiento agricola del Estado, hay un sistema de controles, de explicaciones. Una de las cosas que le pasa a la empresa pública en general --y en particular a "El Espinillar"-- es que la gente dedica una gran parte de tiempo a dar explicaciones acerca de por qué hizo tal cosa o por qué no realizó otra. De esta manera, se dedica muy poco tiempo a pensar la forma en que se pueden realizar las tareas para que ellas salgan de la mejor manera posible.

Todo esto exige un sistema de contralor y de informes que recargan con personal --que es una mano de obra indirecta-- toda la labor agrícola. Por ese motivo, también hay vigilantes que deben cuidar que no se pierda parte de los activos del Estado. Esto exige una superpoblación con horario reducido y con salarios que están fuera de lo que es el régimen normal. De algún modo, esto explica el encarecimiento del producto y que el 65% del costo sea de mano de obra.

No vemos la posibilidad de que el Estado agricultor --no sólo en la caña de azúcar sino también en otras actividades-- sea eficiente y pueda generar riquezas sin tener que absorber un subsidio de otros sectores

de la sociedad. Aclaro que no llego a esta conclusión --que no es en nombre del Directorio, sino en el mío propio-- por razones ideológicas, sino políticas. Cuando hace 17 años accedí a la Gerencia General --no tengo mayores conocimientos de la agricultura, ya que estoy más vinculado al petróleo-- se me planteó el problema de cómo revertir esta situación.

La única medida exitosa que pude tomar fue la de hacer una inversión de U$S 5:000.000 y recuperar U$S 500 por cada tonelada de azúcar que se vendió en la plaza, por encima de lo que se obtenía a través de la venta de alcoholes. Con ello se pagó rápidamente esa inversión, las pérdidas bajaron, pero de todas maneras continuaron.

En treinta años hemos demostrado que la agricultura no se puede hacer en estas condiciones. No voy a entrar en consideraciones que se podrían realizar sobre las ventajas comparativas que la industria de la caña de azúcar puede tener en el Uruguay. Este tema se maneja con respecto a CALNU ya que mientras hubo protección a ciertos niveles se autosostuvo. Por lo tanto, nuestros agricultores --es decir a quienes les compramos y les pagamos los mismos precios que CALNU-- también se autosostuvieron por esa cantidad. Debido a ello, no se revertía la situación de la zona donde cultivábamos en forma directa.

Puedo decir que también hay desventajas comparativas, son menores pero son importantes, como lo es el costo del ingenio. La gran ineficacia se encuentra en el sector agrícola, pero ésta también existe en el ingenio. Sucede que, como toda empresa de estas características puede contar con una superpoblación de personal operando el ingenio ya que no pueden trabajar más que cinco meses al año. Se trata de un ingenio muy chico, es decir que produce mil toneladas diarias. Al respecto, a nivel internacional es una economía de escala que no permite competir. Cuando se desea trabajar en él más de siete

horas y media, el personal cobra el doble, además de otros costos, como el de asistencia médica, se les brinda la vestimenta al igual que al resto de la administración. No vemos factible que el Estado pueda hacer una agricultura con personal maltratado, mal vestido y mal cuidado y no queremos hacer ninguna discriminación con esa gente.

En cuanto a la caña de azúcar, nuestro país tiene ventajas comparativas debido al clima y al desarrollo social de la gente ya que otros países que compiten en este mercado están muy por debajo del standard que el Uruguay tiene.

Hemos nombrado a una Comisión para que estudie cómo se podría llevar a cabo una reconversión en otras actividades agrícolas, en las cuales en un clima templado ellas puedan ser más competitivas que la caña de azúcar. La conclusión a que se llegó es que es posible hacerlo a través del sector privado y no por el público. De todos modos, aunque quisiéramos hacerlo y que nos hubiéramos convencido de que económica y administrativamente fuera posible, todos conocen la limitación que tenemos, es decir, la especificidad de nuestros fines. Pero si se ampliaria dicha especificidad, sobre todo en el sector agrícola, no vamos a poder llegar a una situación de competencia porque son válidas todas estas ineficiencias del azúcar para otro tipo de cultivo.

En el seno del Directorio se pensó que la forma más rápida y práctica de hacer este tipo de reconversión sería que la Coorporación Nacional para el Desarrollo

pudiera incentivar el sector privado con una dirección de su parte a fin de cambiar de cultivos en un predio. Ello se haría aprovechando casi las dos mil hectáreas, regándolas por medio de un método de inundación y de operación de riego, lo que sería relativamente económico. Es una gran extensión de tierra con características agrícolas variadas y, aparentemente, según los técnicos, hay zonas que pueden ser buenas para cítricos, otras para arroz o productos de granja . Si esta transferencia se hace en forma adecuada, pensamos que garantizaría un aprovechamiento de mano de obra intensiva para la región. Probablemente si se utilizan todos estos métodos, no va a quedar mano de obra desocupada, sino que la demanda de mano de obra podría superar la existente en la región.

Nosotros contamos con alrededor de 550 personas que tienen la característica de funcionarios públicos y cumplen tareas secundarias, indirectas y con antigüedad.

Lo único que nos ha permitido cultivar, recoger los productos y procesarlos, ha sido la utilización de personal zafral, que se encuentra en la región. Generalmente, estas personas son aptas para el trabajo, por varias razones. En primer lugar, porque su promedio de edad es mucho más bajo que el de nuestro personal . A su vez, es agrícolamente activo y ha trabajado por el lapso de varios meses con nosotros; en otras actividades lo hacen en forma zafral, como puede ser la esquila, recolección de naranjas, labores forestales, etcétera. Inclusive, van rotando en las distintas activi- y lugares. Si elaboramos una conversión adecuada y oportuna, esa gente rápidamente sería redistribuida y no pasaría por períodos largos de desocupación.

En lo que dice relación con nuestro personal, cabe decir que la ley no nos permite otra cosa que seguir pagando sus salarios y redistribuirlos en otros sectores del Estado, salvo que en forma voluntaria prefieran salir de la Administración y dedicar sus labores a la actividad privada. Quizás haya posibilidades de otorgar alguna subvención, pero aún cuentan con el derecho de pertenecer al Estado, porque así lo establece la ley.

Sin entrar en detalles --que por supuesto se los haremos llegar a la Comisión cuando sea necesario--, en términos generales éste sería el problema concreto a resolver.

SEÑOR PEREYRA.- Quisiera que se me aclararan algunos

aspectos, para poder tomar una posición.

El señor Presidente de ANCAP hizo referencia a la extensión del predio y, seguramente, como después siguió hablando de otros temas, no llegó a explicar cómo ese predio se redujo notoriamente como consecuencia de la construcción del lago para la Represa de Salto Grande. En ese sentido, me gustaría saber si ANCAP cobró o no por esos predios, si figura en el activo el valor del predio inundado; como quedaron inutilizados y si hubo o no una indemnización.

SEÑOR TIERNO ABREU.- En principio, expresé que se trataba de 10.000 hectáreas y cuando se produjo la inundación de estos predios debido a la obra de Salto Grande, se cubrieron 5.000 hectáreas pertenecientes a las zonas más bajas. Se procedió también de esta forma en zonas que estaban regadas, que tenían canales, y muchas habían sido cultivadas; otras, inclusive, estaban cubiertas por bosques aborígenes y algunas contaban con bosques artificiales. La estimación aproximada de esto oscilaba en los U$S 5:000.000, es decir, la mitad del campo con sus mejoras. Durante un largo proceso intentamos cobrar y nunca lo logramos porque se había llegado al arreglo en el sentido de que el Gobierno uruguayo debía indemnizar a los dueños de los predios inundados en nuestro país y si ocurría esto en Argentina, sería su Gobierno el que pagaría.

En ese momento, surgió una teoría sostenida fundamentalmente por el doctor Aparicio Méndez en el sentido de que el Estado no se podía indemnizar a sí

mismo, porque todo formaba parte de un patrimonio común. Por supuesto, para nosotros, a pesar de que no hemos renunciado al cobro de esos haberes, pensamos que eso no puede figurar en nuestros activos, porque desde hace muchos años no hemos tenido un pronunciamiento favorable que atienda nuestra pretensión. De alguna manera, estaríamos inflando nuestros activos si incluyéramos este derecho.

SEÑOR POSADA.- El activo que se fijó al 31 de diciembre de 1990 ascendía a U$S 4:600.000 . Inclusive, hace más de un año planteé al Directorio que se hicieran las gestiones pertinentes ante el Ministerio de Economía y Finanzas y demás organismos en el sentido de que se reclamara el pago de esa indemnización porque, naturalmente, este crédito tenía que estar registrado en los balances del Ente. Hasta el momento nunca tuvimos una respuesta.

SEÑOR TIERNO ABREU.- En realidad, no recuerdo otros detalles para que podamos entrar más profundamente en el tema.

SEÑOR JUDE.- Hemos seguido con atención las explicaciones que el Presidente del Directorio de ANCAP nos ha dado respecto a la ineficiencia con que el Estado ha actuado como agricultor, ya que no le ha sido posible competir con otro tipo de actividades realizadas dentro del país, y menos aún, teniendo en cuenta los precios internacionales. Esto supone decir, naturalmente, que el resultado económico de la explotación, era francamente contrario a la economía porque no arrojaba superávit, sino pérdida. Mi pregunta es la siguiente: ¿a cuánto asciende la pérdida por concepto de explotación de El Espinillar durante un año, para ANCAP que, en definitiva, es el propietario?

25x

SEÑOR TIERNO ABREU.- A continuación voy a dar a la Comisión algunos datos que surgen de los últimos balances.

En el año 1989 las pérdidas fueron del orden de U$S 1:909.310, en 1990 de U$S 2:859.693 y, en 1991 de U$S 5:488.029. Creo que cuando se hace referencia a estos números es necesario realizar algunas aclaraciones porque hemos escuchado comentarios sobre la forma de efectuar los balances y establecer dichas pérdidas. En ese sentido, debo decir que las pérdidas están determinadas en un balance que se realiza con corrección integral por inflación, de forma tal que no quedan enmascaradas las ganancias que se generan por inflación. Deseo explicar que en un balance histórico de un establecimiento agrícola como éste y con una operativa de venta del producto como la que tenemos, se produce una ganancia por inflación que, estrictamente, no es ganancia. Digo esto porque los costos son históricos y todo un año de costos se traduce en un valor y después --como al otro año vendemos el producto mes a mes, en forma regular, recogiendo todos los aumentos por inflación-- resulta que en la cuenta estamos comparando costos viejos con precios nuevos. Entonces, la única manera en que se puede comparar costos nuevos con precios nuevos es haciendo el ajuste integral por inflación. De lo contrario, estaríamos engañándonos. Por ejemplo, si tenemos un dato histórico que dice U$S 600.000 de pérdidas y un costo por inflación de U$S 2:000.000, y le decimos a la gente que trabaja allí que le damos los U$S 600.000 que pierden según el cálculo histórico, para que estén equilibrados,

obviamente, nos van a responder que no y que debemos darles los U$S 2:000.000 que surgen del balance ajustado por inflación. En ese caso, el resultado económico se refleja, exactamente, en cuál es el impacto financiero que tiene.

Por otra parte, creo importante destacar que con esto no estamos magnificando pérdidas, sino que estamos desenmascarando falsas ganancias.

SEÑOR POSADA.- Considero muy importante que los señores senadores tengan en cuenta que ninguna empresa pública con excepción de ANCAP y ninguna empresa privada-- además, tampoco es la metodología de la Dirección General Impositiva-- ajustan sus balances por inflación. Reitero, ninguna empresa lo hace. A mi juicio, es muy importante que en este ámbito se tome nota de esta situación, con el fin de que las demás empresas sigan el ejemplo de ANCAP o, de lo contrario, que ésta se adapte al sistema actual que implica que sólo una empresa pública realiza sus ajustes por inflación. Digo esto con el fin de que sea tenido en cuenta a la hora de manejar números porque, de lo contrario, vamos a encontrarnos con la situación de que en oportunidad de referirmos a otras áreas de ANCAP --incluso, en la relacionada con el petróleo-- van a surgir pérdidas.

SEÑOR TIERNO ABREU.- Señor Presidente: voy a defender este sistema y, al mismo tiempo, trataré de clarificar algunos aspectos que tienen que ver con esto.

En ese sentido, quiero expresar que en una empresa privada es necesario realizar un balance por

razones legales de acuerdo con lo que exige la Dirección General Impositiva al establecer la forma de calcular el Impuesto a la Renta o al Patrimonio es decir que hay una serie de índices y de actualizaciones que corrigen el defecto de la contabilidad histórica, porque si la DGI aplicara sobre la contabilidad histórica el Impuesto a la Renta, las empresas estarían transfiriendo patrimonio como impuesto ya que no se trata de una ganancia. Entonces, con el fin de que los pagos que realiza una empresa se parezcan a lo que significa una ganancia es que realiza el ajuste por inflación. Debo reconocer que ese ajuste por inflación no es, estrictamente, lo que se denomina el ajuste integral por inflación; pero ese es un tema que, en cualquier momento, va a aparecer en nuestro país porque este procedimiento que estamos utilizando es corriente, por ejemplo, en la República Argentina, por citar tan solo una nación donde se realiza esta clase de ajustes. En definitiva, si no actuáramos de esa manera, nos estaríamos engañando. Reitero, que lo que expresa una contabilidad de ajuste integral por inflación coincide con lo que sucede en la realidad.

De todos modos, debemos reconocer que esa forma de reajustar es más severa y muestra descarnadamente lo que sucede en la realidad; en nuestro caso, pensamos que no podemos ocultar rentas ni patrimonios.

Por otra parte, creo que es necesario clarificar otro aspecto. Tuve oportunidad de leer la versión taquigráfica de la sesión de esta Comisión en oportunidad de recibir la visita de dos Directores de la Corporación Nacional

25x

para el Desarrollo. En ese sentido, quiero decir que ANCAP tomó una decisión con una fundamentación económica, legal, administrativa y general que fue transmitida abiertamente a la Corporación Nacional para el Desarrollo. Sin embargo, de acuerdo con algunos comentarios que realizaron los Directores de esa Corporación, me quedó la impresión de que no comprendieron nuestra oferta.

Por lo expuesto, voy a leer la oferta que hicimos a la Corporación Nacional para el Desarrollo, porque la considero transparente. Dice que visto la situación relativa a la producción e industrialización de la caña de azúcar desarrollada por esta Administración en el establecimiento "El Espinillar" --este documento está fechado el 7 de mayo de 1992--; resultando, primero, que dicha actividad irrogó a ANCAP pérdida de U$S 2:859.693 en el año 1990 y que el resultado del Ejercicio 1991 --lo decía, en ese momento, es decir, con la información que se poseía en esa fecha-- es de aproximadamente U$S 5:000.000 --actualmente contamos con una cifra más precisa o sea, U$S 5:400.000--; segundo, que no es posible revertir dicha situación a través del cultivo de caña, dada las condiciones del mercado internacional del azúcar.

3) Que el ingreso promedio por kilogramo de azúcar en dólares que el mercado permitió, ha descendido en el último semestre de 1991 en alrededor de un 10% y que es de esperar, teniendo en cuenta las medidas de desprotección arancelaria que se están aplicando, siga descendiendo, lo que incrementará el resultado deficitario del ejercicio 1992.

4) Que es conveniente realizar una reconversión productiva del mencionado Establecimiento.

5) Que se considera que la organización más apta para llevar a cabo dicha reconversión, es la Corporación Nacional para el Desarrollo.

6) Que en consecuencia se entiende conveniente transferir la propiedad del inmueble que ocupa el establecimiento "El Espinillar" a la Corporación Nacional para el Desarrollo, con excepción del área señalada con la fracción 1 en el plano adjunto 480/44, levantado por el agrimensor Arnaldo Meneghetti, donde se hallan ubicadas las instalaciones industriales y los anexos.

Considerando 1: que los artículos 1º de la Ley Nº 11.954 de 29 del junio de 1954, y 618 de la Nº 15.903 del 10 de noviembre de 1987, otorgaron a ANCAP la facultad pero no la obligación de producir, industrializar y comercializar azúcar.

2) Que el artículo 5º literal b) de la Ley Nº 16.211 del 10 de octubre de 1991, establece como prohibición para los Entes Autónomos del dominio industrial y comercial del Estado, el desarrollar actividades deficitarias, excepto que exista un subsidio explícito y que

en su conjunto sea superavitario.

3) Que por el Decreto-ley Nº 14.539 del 8 de julio de 1976 ANCAP está autorizada para enajenar total o parcialmente el inmueble padrón Nº 1329, ubicado en la 11ª Sección Judicial del departamento de Salto.

4) Que el artículo 3º numeral 3) literal a) del TOCAF habilita a la venta directa, c u a l q u i e r a que sea el monto del ingreso que ello implique para el Ente, cuando el comprador es una persona jurídica de Derecho Público no Estatal.

5) Que la Corporación Nacional para el Desarrollo reviste la calidad de Derecho Público no estatal de acuerdo con lo establecido por el artículo de la Ley Nº 15.785 del 4 de diciembre de 1985, y atento a las normas legales referidas "ut supra", el Directorio resuelve ofrecer en venta, desafectada de toda actividad y libre de personal a la Corporación Nacional para el Desarrollo el inmueble padrón Nº 1329 ubicado en la 11ª Sección Judicial del departamento de Salto, con excepción del área señalada como fracción 1 en el plano a que se hace referencia en el resultando 6) de la presente resolución y de conformidad con las siguientes bases:

a) Precio: U$S 5:000.000 (cinco millones de dólares americanos) más el porcentaje a acordar contractualmente con la Corporación Nacional para el Desarrollo sobre la cantidad total que pueda obtener por concepto de la enajenación de dicho padrón a terceros.

b) Forma de pago: Títulos-Valores rescatables.

c) Plazo: 10 años con 5 de gracia inicial.

25x

d) Interés: el usual para este tipo de Títulos-Valores.

e) Rescate de títulos a razón del 20% anual a partir de la finalización del período de gracia.

Asimismo, cometer a la Gerencia General y a la Asesoría Legal, la realización de las gestiones tendientes a la redacción del contrato correspondiente con la Corporación Nacional para el Desarrollo y oficiar a ésta a tenor del borrador adjunto.

Este ha sido el ofrecimiento que hemos hecho a ese Organismo. Pienso que está claramente establecido lo que ofertamos; pero, de cualquier manera, lo voy a reiterar. Ofertamos alrededor de 4.600 hectáreas de terreno, en las que hay aproximadamente 2.000 hectáreas que tienen riego por inundación, la sala de bombas instalada en el Río Uruguay, el sistema eléctrico que mueve estas bombas, los sistemas de canales, acueductos y lagos que tiene el establecimiento. A partir de esta oferta --que se plantea en una primera instancia-- se producirá la negociación.

En una conversación previa mantenida entre los directores de ANCAP y de la Corporación Nacional para el Desarrollo, se nos manifestó que el tema del azúcar no era rentable, por cuya razón las autoridades del Directorio no querían tener a su cargo el cultivo de la caña de azúcar porque, según ellas, les trasladaríamos el problema, con lo cual sería la Corporación la que seguiría perdiendo dinero. Sí estaban dispuestos a entablar

una negociación en torno al campo para encarar allí alguna producción que pudiera resultar rentable. Precisamente, en base a estas conversaciones fue que se elaboró la oferta que dimos a conocer a los señores senadores.

La Corporación Nacional para el Desarrollo ha designado una Comisión integrada por dos directores, y se nos ha solicitado alguna información adicional. Naturalmente, pensamos continuar conversando a los efectos de recabar la opinión de la Corporación Nacional para el Desarrollo en cuanto a si las condiciones son adecuadas o no, etcétera.

SEÑOR PEREYRA.- Si no entendí mal, el señor Presidente del Directorio de ANCAP ha manifestado que hubo conversaciones de las que derivó esta propuesta. No dudo de que ésto haya sido así puesto, que de lo contrario, aquélla no se justificaría. Sin embargo, la Corporación Nacional para el Desarrollo como tal, no ha registrado en el acta de sus sesiones este tipo de contactos y de deliberaciones. Por lo tanto, parecería que las gestiones se hubieran hecho a título personal y no de organismo a organismo. Entonces, creo que esto es un punto que habría que aclararlo bien no sólo con ANCAP, sino también con la Corporación Nacional para el Desarrollo.

SEÑOR TIERNO ABREU.- Me referí a una conversación que tuvimos en el Directorio de ANCAP, en la que estuvieron presentes el Presidente Horta, el Vicepresidente González, los directores Otegui y Milka Barbato; el único que no concurrió fue el doctor Abdala. Precisamente, allí

examinamos el problema y formulamos una serie de comentarios en torno a una serie de aspectos.

SEÑOR IRURTIA.- Simplemente, deseo complementar la muy buena información que nos está brindando el señor Presidente del Directorio de ANCAP en lo que tiene que ver con los aspectos generales del emprendimiento llevado adelante por "El Espinillar".

A pesar de esto, sé qué tal como está instalado ANCAP dentro de este Ingenio, no encuentra los elementos para realizar la reconversión a partir del Organismo.

Por otra parte, tengo muy claro què hay una decisión formal por parte del Directorio de ANCAP en el sentido de promover la venta. Inclusive, ya en forma concreta se ha hecho el ofrecimiento en cuanto al terreno y al valor asignado; pero lo que no me queda claro -- de pronto éste no es el momento de considerarlo-- es lo que tiene que ver con el personal. En este sentido, se ha dicho que se va a proceder a una redistribución. Entonces, me pregunto qué funciones podrá cumplir en otro organismo un personal dedicado a actividades agrícolas. Se trata, de gente que, según información que poseemos no es agrícolamente activa debido a la edad, aspecto con el que discrepo porque entiendo que la "veteranía" en los trabajos agrarios constituye un elemento favorable en relación con el mejor y más efectivo servicio a cumplir.

Pero debo decir que me quedan serias dudas en cuanto a la redistribución de esta gente y no tengo ningún elemento que me pueda dar una idea de lo que pueda suceder con esta cantidad de zafrales que constituyen el centro de determinadas poblaciones que todos conocemos. Pienso que es necesario dar solución al problema que están padeciendo.

SEÑOR POSADA.- Quiero reivindicar mi derecho de hacer uso de la palabra. Aquí se ha escuchado una sola posición, por lo que quisiera saber de cuánto tiempo dispone para hablar cada uno de los presentes. Digo esto porque no es cuestión de que tal como ocurrió en una sesión anterior, no pueda quien habla hacer uso de la palabra. Concretamente, solicito que si no se piensa agregar nuevos elementos se me permita realizar mi exposición a los efectos de clarificar mi posición dentro del organismo,

a los efectos de clarificar mi posición dentro del organismo

y hacer referencia --aunque sea telegráficamente-- a un proyecto de ley que se encuentra en el seno del Cuerpo

SEÑOR PRESIDENTE.- Es necesario aclarar que no existe un reglamento estricto para las reuniones de Comisiones. Por lo tanto, se trata de conjugar los intereses que estén en juego, a los efectos de escuchar todas las opiniones. Pienso que esto es importante tenerlo en cuenta. Además, nuestra intención es tomar contacto con la realidad que debemos enfrentar.

Además, el señor senador Irurtia me había pedido la palabra antes de que lo hiciera el señor Posada. Pido disculpas, entonces, por el error cometido al distribuir la palabra.

SEÑOR TIERNO ABREU.- Quisiera hacer una pequeña rectificación. Entiendo que existe una voluntad del Directorio no en el sentido de vender el establecimiento sino de reconvertirlo. Si nosotros tomáramos --y aclaro que estoy manifestando una opinión personal-- una decisión estrictamente empresarial, económica, lo más rápido y conveniente sería la venta lisa y llana por remate inmediatamente. Sin embargo, esa no es una reconversión adecuada del establecimiento, porque por ese procediemiento podríamos reconvertir una industria o una actividad agroindustrial en una estancia cimarrona o en un campo de engorde de ganado, lo que no es nuestra intensión hacer. Ese es un tema que aún no ha sido considerado por el Directorio. Creemos que se nos va a habilitar, de alguna manera, la forma de realizar la mencionada reconversión con la Coorporación Nacional para el Desarrollo. Si eso fracasara, pienso que comenzaríamos a encarar el asunto de la venta; sin embargo, opino desde ya que se trataría de una buena decisión económica, aunque pésima desde el punto de vista personal. Digo esto porque siempre he sabido --y ahora hablo en nombre de todos los señores Directores-- de la procupación fundamental que cada uno de nosotros tiene por el destino de esa gente. En lo personal me comprenden las generales de la ley, ya que soy uno de ellos. Me encuentro ocupando otra posición sólo en forma temporaria, porque pertenezco a la misma clase de esa gente. Por eso mismo, es mucho más duro para mí , tomar la decisión de la que se ha hablado. Espero que existan otros caminos posbiles.

SEÑOR LAUZAROF.- En lo que a mi respecta, necesitaría realizar algunas precisiones acerca de nuestra posición en el Directorio de ANCAP. Desde ya, quisiera decir que ella es, de alguna forma, una posición intermedia entre el planteamiento u oferta mencionados, en relación con la Corporación Nacional para el Desarrollo--tal cual ha sido leída por el señor Presidente de la Comisión , y que quien habla no ha votado-- y la posición del señor Director Posada.

SEÑOR GARGANO.-Pienso que sería bueno que antes de que los señores senadores comenzáramos a efectuar preguntas, los señores Directores de ANCAP deberían expresar sus respectivas posiciones con respecto al tema con toda la extensión que sea posible. Lo que nosotros deseamos es, precisamente, conocer la opinión de cada uno de ellos, luego de lo cual la Comisión procederá a debatir con o sin la presencia del Directorio de ANCAP, a los efectos de adoptar una posición. Lo más importante es que los señores Directores --tanto aquellos que votaron mayoritariamente la resolución como los que no lo hicieron, manteniendo posiciones diferentes-- dispongan de todo el tiempo que sea necesario para expresarse.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia había pensado, precisamente, adoptar ese método de trabajo, teniendo en cuenta que nosotros dispondremos de la versión taquigráfica de todo lo que expresen los integrantes del Directorio de ANCAP, a los efectos de analizar el tema.

Ahora, estamos interesados en informarnos acerca de las distintas posiciones que han sido adoptadas.

SEÑOR POSADA.- Pienso que es muy importante señalar que la agroindustria " El Espinillar" representa un pequeño porcentaje dentro del presupuesto de ANCAP. Si no me equivoco, se trata de un 1% o 2%, y no más.

ANCAP es un organismo que le suministra a Rentas Generales sumas muy importantes, lo que es de conocimiento de los señores senadores. Pero además, el Ente no sólo hace sacrificios en "El Espinillar" que, por cierto, no fue creado por este Directorio, sino que su origen se remonta a muchos años. Precisamente, se lo creó con un claro propósito de descentralización y de formación de un polo de desarrollo en la zona del litoral, es decir, un exponente de explotación intensiva frente a otra de carácter extensivo que desdichadamente caracteriza a nuestro país. Uruguay continúa realizando el mismo tipo de explotación agropecuaria, no habiendo ella variado en absoluto desde comienzos de siglo.

Entonces, "El Espinillar" nace en el año 1952, aunque sus antecedentes se remontan a 1946, cuando se quiso hacer exploraciones en el departamento de Rivera, etcétera. Así, se levanta efectivamente el polo de desarrollo y como consecuencia crece el Departamento de Salto, formándose dos poblaciones importantes. En el transcurso de los años, se ha llegado a contar con una cobertura médica, odontológica y educativa. Naturalmente, esto tiene el costo, al que se ha hecho referencia como primera objeción. Sin embargo, no he escuchado que se haya

hablado de otros costos que el país ha tenido, aun generados en la propia ANCAP.

Quiero decir que hemos elaborado un proyecto que dejaremos presentado al retirarnos de ANCAP porque consideramos que el actual sistema de distribución de los combustibles es absolutamente oneroso y perjudicial para el Ente, es decir, para los 3:000.000 de accionistas que viven en nuestro país.

Entendemos que se debe mantener la vida de lagente de Belén, Constitución y parte de Salto , es decir, que no se elimine esa fuente de trabajo ya que, de lo contrario, se podría engrosar la periferia de Salto y de Montevideo. A nuestro juicio, el problema radica en esto. Por ese motivo, pensamos que se debe hacer, no una reconversión, sino una reestructura del Organismo. Hemos propuesto para ello levantar una destilería dentro del propio ingenio, que era lo que se tenía que haber hecho. El "Espinillar" arroja déficit por omisión --y lo digo con todo respeto-- de todo el sistema político. He analizado documentos que datan de hace más de una decena de años y, lamentablemente, he podido observar que a este establecimiento no se le fue dando el oxígeno que correspondía. Considero que puede producir más azucar. No estoy seguro de que la industria azucarera sea inviable, teniendo en cuenta la proximidad del MERCOSUR.

Queremos que "El Espinillar" cumpla los objetivos que determinaron su ley, es decir, elaborar la materia prima para alimentar la División Alcoholes del Ente. En ese sentido apelo a la memoria de los señores senadores, en caso contrario, se podrá recurrir a los antecedentes legislativos correspondientes.

En el resto de la superficie se debe crear una gran cuenca alimenticia y recurrir a otro tipo de cultivos, es decir, lo que, según se ha dicho, puede producir la Corporación Nacional para el Desarrollo. Me pregunto por qué no puede hacerlo ANCAP.

El proyecto de ley que ha ingresado al Senado, para ampliar los cometidos de ANCAP, tiene la finalidad de que ésta pueda producir toda el azúcar que necesite, no solamente como artículo de primera necesidad, sino para producir bebidas alcohólicas de calidad y poder competir en un mercado como el de Brasil. En este país hay una franja que accede a una bebida de gran calidad y otra, muy sumergida, que sólo puede obtener bebidas tóxicas y nada sanitarias que todos conocemos. Como se ve, hay un sector de la población al que le podemos vender nuestra bebida y podría ser elaborada en "El Espinillar", por medio de la destilería que nosotros proponemos. De esta manera --es decir, produciendo toda el azúcar de que es capaz el Establecimiento-- mantenemos la mano de obra; digo esto porque el azúcar es la única actividad agrícola que puede captar la mano de obra que hoy tiene "El Espinillar". En el curso del tiempo, en función del resto del perímetro, se verá qué se puede plantar ya sea, maíz, frutilla, arroz, etcétera. Esta es la finalidad que persigue el proyecto de ley que está en manos de los señores senadores. Si fuese aprobado le va a dar una gran flexibilidad o cintura y no estaría restringido por el ordenamiento jurídico a que hacía referencia el ingeniero Tierno Abreu.

Soy partidario de hacer una reestructura y de cambiar la mentalidad de la gente que trabaja para que defienda su polo de desarrollo. Pero no estoy de acuerdo con que vendiendo "El Espinillar" --tal como se ha dicho-- se van a poder comprar instituciones de enseñanza. Discrepo con esta postura; y lo digo con los

debidos respetos. Si desaparece este Establecimiento, dejarán de existir los dos pueblos que mencioné anteriormente. En consecuencia, la gente se va a centralizar en las periferias de Montevideo y de Salto. De esta manera, estaríamos actuando en contra de un principio de descentralización.

Por otra parte, no debemos olvidar que en nuestro país cada vez hay menos empresas públicas y, prácticamente, quedan 116.000 productores trabajando en el medio rural. La población de nuestra capital alcanza a 1:600.000, es decir, que ha aumentado por un efecto de acumulación. Entonces, resulta imprescindible defender este polo de desarrollo.

Discrepo con mis compañeros del Directorio. Sé que a ellos los animan los mejores propósitos, cuando manejan la posibilidad de ofrecer en venta "El Espinillar" a la Corporación Nacional para el Desarrollo. Sin embargo, he podido observar --de acuerdo a las conversaciones que he mantenido con algunos de sus representantes, y por lo que he podido leer en las actas que he tenido en mi poder-- que ellos no tienen ninguna solución concreta. Tenemos que solucionar el problema con las cartas arriba de la mesa.

Entonces, si ha habido recursos para salvar a la banca gestionada y al Hipódromo de Maroñas --y lo digo con todo respeto-- creo que, por razones sociales, se debería atender el problema que afecta a la gente de "El Espinillar", reestructurando, exigiendo e incluso cambiando el marco jurídico de sus trabajadores, a fin

de que tengan conciencia de que las vacas gordas se terminaron y que en este país ya no hay más siesta.

Insisto en que tenemos objeciones --y lo digo con mucho respeto-- con respecto a la venta de "El Espinillar" a la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Según mis cálculos, el Establecimiento, en su conjunto --voy a hacer entrega a los señores senadores del documesnto correspondiente-- tiene un valor de U$S 51:506.000 aproximadamente, de acuerdo a un balance realizado el 31 de enero de 1990. Se ha ofrecido a un precio donde se desglosa el casco de la industria del resto del campo. No se requiere ningún esfuerzo intelectual para demostrar que si separamos el activo fijo del ingenio, éste va a perder su valor porque está hecho para producir e industrializar azúcar.

Entonces, mientras no surja una propuesta para salvar a "El Espinillar", seguimos defendiendo nuestra postura. Concretamente, consiste en levantar la destilería, competir con bebidas de calidad en el mercado y ampliar el giro de ANCAP --ello figura en el proyecto de ley a que he hecho referencia para que tenga mayor cintura y seguir manteniendo la actividad.

Deberemos instrumentar nuestro accionar, independientemente de la puesta en práctica del MERCOSUR. Considero que el precio no es razonable. Si en el futuro el Directorio adopta la decisión de vender "El Espinillar", y está debidamente asesorado por un grupo importante de abogados --no por uno, dos o tres--, deberá contar

con cuatro votos conformes. He observado que en la decisión que ha leído el señor Presidente se invoca un Decreto ley del año 1976, en el que se establece que con tres votos se puede vender "El Espinillar".

Se argumenta que como aquel decreto ley --que después fue convalidado cuando se reestablece la institucionalidad- es una ley especial, prima sobre la ley general a la que se le califica como Ley de Empresas Públicas. Nosotros no compartimos ese criterio porque hay una derogación expresa o tácita ya que en la discusión legislativa de la Ley de Empresas Públicas --en su artículo 2º-- se dice expresamente que en los directorios conformados por tres miembros tiene que haber unanimidad y en los integrados por cinco miembros tiene que existir cuatro votos. ¿Cuál fue el espíritu de los legisladores que reclamaron ese quórum especial, que participaron en una medida tan trascendente para la vida nacional como es el desprenderse de un patrimonio público? Se llevaron a cabo, por lo menos, dos partidos políticos. Si primara la tesis de que aquel decreto ley de 1976 hubiese derogado a la Ley de Empresas Públicas, llegaríamos a este absurdo de que ANCAP, para vender alguna casita que tuviese en Montevideo --por ejemplo, de U$S 50.000-- necesitaría cuatro votos y aquel bien que vale menos de 50:000.000 --o una cifra menor de U$S 30:000.000-- podría venderse sólo con tres votos. Creo que esta no es una interpretación armónica del asunto. Además, en la última disposición de la Ley de Empresas Públicas se cita una serie de leyes que se derogan y- agrega la conjunción copulativa "y"-- y dice "y todas las disposiciones legales que se opongan a la presente ley". El decreto ley de 1976, que legitima la venta por tres votos está en contradicción con esta norma. Cuando dos normas son inconciliables y hay una voluntad parlamentaria posterior, prima esta última.

Sin embargo hay otro argumento; en la Exposición de Motivos o en el preámbuo de la Ley de Empresas Públicas se dice que se refiere a todos los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, sin ningún tipo de exclusión. Entendemos que si en el futuro se produce la negociación de "El Espinillar" a la Corporación Nacional para el Desarrollo sin cuatro votos, esa escritura adolece de un vicio que, naturalmente, los abogados determinarán si es nula o no.

Por otra parte, quien compra "El Espinillar", tiene la obligación de seguir cumpliendo con el cometido esencial que le dio las leyes de 1953 y otra de 1987 que se aprobó para dirimir un pleito que tuvo ANCAP con el sector azucarero privado, de producir e industrializar el azúcar. Por lo tanto, creemos --debidamente asesorados por un grupo de abogados-- que quien compre El Espinillar debe cumplir con ese cometido esencial, salvo que los señores legisladores y el Poder Ejecutivo eliminen esa obligación. Ese cometido no puede confundirse con las actividades accesorias o periféricas y apelo a la doctrina que existe sobre este tema. De manera que, señor Presidente, nosotros hemos intentado dar una solución concreta al Establecimiento "El Espinillar".

SEÑOR TIERNO ABREU.- Deseo exponer concretamente el mismo asunto al que acaba de referirse el señor Posada, pero desde mi punto de vista y de los compañeros que me acompañaron en la resolución.

En esta exposición y en la que se hiciera en el plenario del Senado se ha sostenido que la decisión

estaría teñido de vicios de legalidad o deméritos en virtud de que ANCAP se estaría desprendiendo de un cometido asignado por el artículo 1º de la Ley Nº 11.954 de 29 de junio de 1953 --que habilita para el Establecimiento de "El Espinillar"- en la interpretación dada por el artículo 618 de la Ley Nº 15.903 de 10 de noviembre de 1987 y contrariando lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley Nº 16.211 que exige un quórum especial para la adopción de una resolución en ese sentido.

Por las razones siguientes, discrepamos totalmente con la interpretación jurídica expuesta por los señores Senadores y ahora por nuestro Director, dado que las mismas coliden con el ordenamiento jurídico vigente. En las normas establecidas en las Leyes Nºs 11.954 y 15.903, se instituyó lo que podría denominarse un cometido eventual o contingente de ANCAP al ampliar el giro del Ente, facultándolo a producir, industrializar y comercializar los productos de dicho Establecimiento. Esto no obliga a ANCAP a desarrollar ese cometido sino que le otorga un permiso o autorización para ejecutar esa actividad. Eso deriva del significado que la ciencia jurídica otorga a dicho vocablo. Esto figura en la página 671 del Diccionario de Legislación y Jurisprudencia. En la teoría general del Derecho, el término facultad revela la existencia de un derecho subjetivo, o sea, la capacidad o posibilidad normativamente atribuida a una persona para ejercer una acción jurídicamente organizada. Esto lo podemos encontrar en la Enciclopedia Omeba, tomo XI, página 786.

Es decir, aceptando la clásica clasificación de Kelsen que expresa que es necesario distinguir las normas

jurídicas que imponen deberes de aquellas que prescriben facultades. Entre estas últimas se encuentran las disposiciones de las leyes enunciadas, no sólo por su etimología, sino también, por su acepción técnica. En definitiva, es erróneo sostener desde el punto de vista jurídico que ANCAP está obligada a cumplir con ese cometido. Pero aún prescindiendo del anterior desarrollo, es decir, haciendo abstracción del error conceptual en que incurrieran quienes sostienen esta tesis, la posición es equivocada.

Asumiendo como hipótesis que por imperio de las leyes Nº 11.954 y 15.903 se hubiese asignado a ANCAP el cometido de producir y comercializar azúcar, no es menos cierto que también está autorizada a cesar en el ejercicio de esa actividad.

Digo esto porque el Organismo tiene la facultad de vender el inmueble que sirve de asiento al establecimiento "El Espinillar", de acuerdo con el artículo 1º del decreto ley Nº 14.539. Este decreto ley, en definitiva, en cuanto a norma especial convalidada por la ley Nº 15.738, de 13 de marzo de 1985, no ha sido derogado expresamente en cuanto a norma posterior a la ley Nº 11.954; su validez jurídica es incuestionable. Para concluir, diremos que antes de la promulgación de la ley Nº 16.211, ANCAP podía vender "El Espinillar" y, en consecuencia, cesar las actividades que allí se desarrollaban. Para ese acto no se requería mayoría especial de votos en su Directorio, dado que esto no era exigido por ninguna norma legal. Al aprobarse la llamada Ley de Empresas Públicas, no se derogó expresamente el decreto ley Nº 14.539. Por ser una ley especial, debe ser objeto de derogación expresa e inequívoca, por lo qué éste mantiene su vigencia en los términos expresados precedentemente.

En resumen, afirmamos que en el ordenamiento jurídico vigente, ANCAP tiene las siguientes alternativas legales para disponer del establecimiento "El Espinillar". En primer lugar, puede mantener el inmueble que sirve de asiento a dicho establecimiento y, como consecuencia, cesar las actividades que allí se desarrollan, según el decreto ley Nº 14.539. Para esto no se requiere mayoría especial del Directorio , es decir, para tomar una resolución en ese sentido. Lógicamente, el proceso de enajenación deberá ajustarse a los procedimientos previstos en estos casos, según el texto ordenado de Contabilidad y Administración Financiera. En segundo término, puede utilizar los

25x

procedimientos de contratación previstos en el artículo 2º de la ley Nº 16.211, transfiriendo o constituyendo derechos reales o personales sobre los bienes de "El Espinillar". En este caso, de acuerdo con la ley citada en este párrafo, se requeriría el voto favorable de cuatro integrantes del Directorio. Es decir que se utiliza la ley para constituir derechos. En tercer lugar, el Organismo puede continuar con la explotación del Ingenio "El Espinillar" para lo que se requiere el dictado de una resolución fundada, así como su aprobación por parte del Poder Ejecutivo, estableciendo de modo explícito en el Presupuesto, el monto del subsidio interno que se destina a esa actividad. Esto obedece a que el artículo 5º de la Ley de Empresas Públicas prohíbe el desarrollo de actividades deficitarias, salvo que se decida lo contrario por una resolución fundada del Directorio y que cuente con la aprobación del Poder Ejecutivo. Asimismo, el Organismo en su conjunto debe ser superavitario o, en caso contrario, se debe otorgar por ley un subsidio explícito.

En síntesis, podemos afirmar que el ofrecimiento a la Corporación Nacional para el Desarrollo del establecimiento "El Espinillar", a través de un contrato de compra venta —aprobado por tres votos conformes en el Directorio de ANCAP-- constituye un acto administrativo ajustado a las normas legales vigentes de nuestro país. Simplemente, quería mencionar en forma expresa y bien clara que cambiando las atribuciones de ANCAP, existe un proyecto de ley que se ocupa expresamente de establecer esta ampliación de cometidos. Me refiero al que fue presentado por un conjunto de senadores,

que trata de salvar, digamos, aquellos aspectos que no fueron advertidos cuando se elaboró el proyecto de ley de empresas públicas y que no derogó en forma expresa el decreto ley sobre el que nos hemos basado. A su vez, tampoco advirtió la ley interpretativa del año 1987 --que se retrotrae como ley interpretativa al año 1953-- la que dice que ANCAP tiene la facultad; pero no se trata de un cometido. Como se trata de algo que ANCAP debe realizar, aparece la única alternativa: es decir, la Ley de Empresas públicas, con cuatro votos conformes.

SEÑOR PEREYRA.- Quisiera hacer algunas puntualizaciones, porque he sido aludido.

El señor Presidente de ANCAP se ha referido a determinados hechos, sin nombrar al legislador que realizó su exposición en el Senado, entre los que se encuentra quien habla. El ha dicho que se necesitaban cuatro votos conformes para vender el establecimiento "El Espinillar". Ante esto, quiero dejar la siguiente constancia.

El ingeniero Tierno ha leído un informe jurídico --seguramente elaborado por sus asesores letrados, a quienes no les voy a negar su idoneidad para opinar sobre el tema-- y yo, que no soy abogado, quiero afirmar que lo que anteriormente he manifestado no está basado en una elucubración de carácter personal, sino que también estoy debidamente asesorado por abogados que cuentan con igual título que los que han informado al señor Presidente de ANCAP.

En este caso, hablaré como legislador. Las

leyes no se interpretan a través de los textos estrictos, sino que también puede recurrirse a las fuentes que las inspiraron. Me refiero a la discusión parlamentaria. Pienso que ésa es la interpretación auténtica de la ley y la discusión parlamentaria es un elemento a tener en cuenta tanto por la jurisprudencia como por quienes opinan en la materia, en cada circunstancia donde se producen dudas acerca de su alcance.

Esta disposición de los cuatro votos fue incorporada a pedido de nuestro sector, teniendo en cuenta precisa y concrêtamente la posibilidad de que se vendiera, entre otras cosas, la planta "El Espinillar". A través de la discusión que se desarrolló en el Senado, algunos señores senadores se refirieron al tema. Se preguntaban si esto significaba --antes de considerarse lo de los cuatro votos-- que la Ley de Empresas Públicas establecía que el Estado por simple mayoría de votos podría desprenderse de un bien como es "El" Espinillar". Más aún; se pensó que sólo bastaba con la simple mayoría de votos. Es decir que este establecimiento fue analizado con nombre propio, como algo independiente de la discusión en el Senado. En ese sentido, hubo consenso --por lo menos nadie rebatió el argumento-- en el sentido de que esta disposición regía, entre otras cosas, en forma muy concreta, para impedir que por tres votos se produjese la venta o enajenación de "El Espinillar".

Era la constancia que quería realizar.

SEÑOR POSADA.- Esa norma, con finalidad interpretativa, se elaboró , precisamente, por el hecho superviniente que se ha levantado la tesis de que "El Espinillar"

--según los antecedentes de tenor literal y legislativo de la Ley de Empresas Públicas-- hoy se puede vender con tres votos conformes, según un decreto ley votado en una época en que no imperaba el sistema democrático. Para terminar con eso fue que se incorporó la norma interpretativa mencionada. No fue porque existieran dudas en cuanto a los cuatro votos referidos por el señor senador Pereyra, que sin duda son decisivos para dilucidar el tema.

Es importante que quede claro a los señores senadores que estoy absolutamente en desacuerdo con el hecho de que una vez cerrado "El Espinillar", se deje a aproximadamente 600 personas cobrando el sueldo en su casa, sin la contraprestación laboral correspondiente.

Digo esto, en primer lugar, porque constituye un agravio al trabajador; en segundo término, porque no es posible redistribuir a todos esos funcionarios; y, en tercer lugar, porque sin esa contraprestación a la sociedad uruguaya le va a costar más de U$S 2:000.000 anuales.

SEÑOR AUSQUI.- Señor Presidente: brevemente me voy a limitar a informarle a esta Comisión acerca de la posición que he sustentado en el Directorio de ANCAP.

Es indudable que sería poco práctico e irrespetuoso que los integrantes del Directorio de ANCAP debatiéramos estos temas en este ámbito. Sin embargo, considero que la oportunidad es buena porque se trata de una temática que nos preocupa mucho y que no hemos discutido en profundidad en el Directorio de ANCAP; incluso, debemos reconocer que nos hemos enterado por la prensa de algunos de los detalles más importantes que tienen relación con el debate. Entonces, esta ocasión es propicia para conocer la opinión de todos sin generar discusiones sobre el fondo del asunto.

Por otra parte, debo expresar que comparto totalmente lo expresado y la posición que defiende el señor Presidente del Directorio de ANCAP, por lo que sólo plantearé algunas consideraciones de orden general.

Si observamos la situación geográfica de nuestro país, es decir, el paralelo terrestre en el que está ubicado, comprobaremos que, por su propia naturaleza, no es una nación productora de azúcar. Uruguay se encuentra en el límite ecológico de la vida y de la producción útil de la caña de azúcar y, además, también se encuentra

en el límite ecológico de la remolacha azucarera. Al n o r t e de nuestro país no es posible producir remolacha azucarera y, al mismo tiempo, tampoco se puede producir caña de azúcar en la z o n a s u r. De todas maneras, se pueden obtener rendimientos sobre la base de la tecnología, que permite plantar prácticamente cualquier variedad en cualquier zona, pero, en ese caso, el factor que importa es el de los costos. Entonces, en un mundo altamente competitivo se vuelve absolutamente inviable la producción de estos cultivos desde un punto de vista práctico y efectivo.

Cuando ingresamos al Directorio de ANCAP el 10 de setiembre de 1990, nos encontramos con el gran tema de "El Espinillar". Como bien dijo el señor Posada, aquél significa el 1%, en términos económicos, para ANCAP, pero sin embargo le hemos dedicado, quizás, la mitad de nuestro tiempo útil. Actuamos de esa manera porque este tema no sólo es económico, ya que tiene una enorme connotación social que trasciende las fronteras de la propia ANCAP.

"El Espinillar" fue siempre un mal negocio; desde su fundación con el cultivo de la caña de azúcar para las diversas finalidades que explicó claramente el señor Presidente del Directorio, los resultados que se consiguieron fueron antieconómicos. En aquella oportunidad se presentaron otras razones que llevaron a que se comenzara a cultivar caña de azúcar y que surgiera "El Espinillar". Sin embargo, con el correr del tiempo las pérdidas se fueron acrecentando. Inclusive, en los últimos años, aun sin las nuevas perspectivas que nos da el Tratado del

MERCOSUR, aumentaron las pérdidas y la producción de azúcar constituyó una pérdida importante para este Organismo.

Recientemente, nuestras más altas jerarquías, es decir, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, resolvieron que nuestro país ingresara en el Mercado Común del Sur. Con ello, el problema se acrecienta para nuestro Organismo porque existe una realidad que nos golpea. Uruguay jamás podrá competir con otros país que se encuentran ubicados más al norte, me refiero, concretamente, a Brasil, en la producción de caña de azúcar. Naturalmente, el precio que tendrá el azúcar en la zona del MERCOSUR será el del azúcar brasileño. Nosotros tenemos la obligación de administrar de la mejor manera posible a ANCAP y, en ese sentido, podría decir que el Parlamento nos ha puesto un plazo para resolver esta situación.

Realmente no puedo saber si en pocos años se concretará el MERCOSUR, tal como está previsto, pero no tengo dudas de que, luego de la decisión adoptada por los señores Senadores se establecerá dentro de pocos años, una zona de libre comercio y tránsito de mercaderías, personas y servicios. Naturalmente, luego de que se establezca con total plenitud la zona de libre comercio se multiplicarán las pérdidas en forma alarmante de todo lo que es antieconómico. El problema de "El Espinillar" es, fundamentalmente, social en el cual debemos distinguir diversas situaciones. En primer lugar, existe un sector pequeño constituido por aquellas personas que están ligadas en forma directa y permanente al Ingenio y que son alrededor de 550 funcionarios, lo que implica

un igual número de familias. En segundo término, hay otro sector un poco mayor que está determinado por la comercialización, el precio y la forma en que se ha conducido la política azucarera en nuestro país y que está constituído por todas aquellas industrias que utilizan como materia prima esencial el azúcar. Estas empresas están trabajando con materia prima de altísimo costo --generado por la política azucarera vigente-- que ha hecho fracasar económicamente a muchas fábricas de dulces, caramelos y bebidas refrescantes sin alcohol. Seguramente, luego de establecida la zona de libre comercio, la gente que depende de estas industrias tendrá un destino muy triste. En lo personal, no sé a cuántas personas ha afectado y afectará esta situación pero pienso que, seguramente, deben ser más de 550 familias.

En tercer lugar, el aspecto más importante de la problemática socíal es que las importantes pérdidas económicas que se acrecientan serán, dentro de pocos años, insoportables para todo el pueblo uruguayo.

Aquí debemos tener en cuenta que el Estado no es una entelequia que no existe, sino que es la tierra y, esencialmente, las personas que habitan la nación. Por lo tanto, si el Estado pierde, todos tenemos que pagar.

Encarado así el problema social tan importante que representa el funcionamiento de este establecimiento, hemos tratado de cumplir con los plazos determinados por los legisladores y el Poder Ejecutivo, buscando la mejor forma posible de encontrar una transformación, anteponiendo a todas las consideraciones económicas el porvenir de la gente que depende de "El Espinillar". Naturalmente que estas premisas pueden ser discutibles, y desde ya adelanto que siempre he estado dispuesto a cambiar mi forma de proceder en caso de que se me demuestre lo contrario; pero hay cosas que son innegables, por ejemplo, que el azúcar no se puede seguir produciendo en el Uruguay en forma competitiva y habida la realidad del MERCOSUR. Los costos de los fertilizantes, de los herbicidas, los elevadísimos costos de la mano de obra a que aludía el ingeniero Tierno Abreu y lo que significa mantener en funcionamiento el riego, hacen que ya hoy no podamos competir dentro de las fronteras y menos posibilidades existirán aún cuando Brasil ingrese su azúcar a nuestro país.

ANCAP no puede hacer esta reconversión, no sólo porque se lo impide la ley, sino porque nuestra experiencia de 40 años de existencia de "El Espinillar" nos ha demostrado que no somos aptos para hacerlo, es

decir, para llevar adelante una reconversión y producir allí, por ejemplo, productos de granja, etcétera. En ello se fracasó --y me consta que muy buenos patriotas y gente intencionada lo intentó--durante el período democrático, luego en el régimen militar que lo sucedió, y nuevamente en un régimen democrático. A lo largo de 40 años se ha generado una situación que hoy se nos hace muy difícil de superar.

Entiendo que no se puede trabajar en tareas agrícolas en un régimen de oficinas, y esta es nuestra realidad. Hay actividades humanas que no se miden con horarios fijos. Por ejemplo, el trabajo de la Medicina --que conozco bien-- no se ejerce por horas. No abandonamos una operación quirúrgica porque llegaron las 12 horas y con ello finalizó el tiempo. Las guardias se hacen durante el tiempo que sea necesario. Quiere decir que, en definitiva, no hay un horario para el trabajo médico, y para las tareas agrícolas también es necesario tener una elasticidad de horario que, en particular, nosotros no tenemos. En el campo, cuando se aproxima el mal tiempo, es necesario trabajar desde el amanecer hasta la noche; pero cuando llueve es imposible hacerlo. Reitero que, por lo expuesto, se debe tener una elasticidad diferente, pero como nosotros estamos enmarcados en una rigidez, nos vemos imposibilitados de trabajar en forma adecuada.

Por suerte, nuestros funcionarios han logrado tener una remuneración por su tarea agrícola bastante superior al resto de los uruguayos que se desempeñan

en el mismo tipo de trabajo. Inclusive, esto les ha permitido abandonar las muy buenas construcciones con que cuenta "El Espinillar" para trasladarse con su familia hacia otros lugares. Es así que la mitad de esos 550 funcionarios viven en la ciudad de Salto, que se ubica aproximadamente a 70 kilómetros del Ingenio, otra parte importante vive en Constitución, situada a alrededor de 15 o 20 kilómetros de "El Espinillar" y, otro tanto, vive en Belén, que se encuentra a 70 kilómetros del establecimiento. No conozco ningún otro establecimiento agrícola del país --y agradezco que, en caso contrario, se me haga saber que trabaje con personal que viva a más de 50 kilómetros, que pueda ser eficiente y efectivo, realizar tareas agrícolas y de granja, que viajen todos los días y que dispongan de un ómnibus con horario fijo y que luego los dejen en sus hogares porque de lo contrario no tendrían como llegar. Sin embargo, como decía, nosotros lo tenemos. Esto es algo muy difícil de solucionar.

Evidentemente, esta gente no tiene la culpa de encontrarse en esta situación. Nosotros, por suerte, estamos habituados a vivir --de pronto, en alguna medida esto debería cambiar-- en un Estado que se preocupa por su gente. Hablo de cambiar actitudes y no formas de ser y de sentir. Vivimos en un Estado solidario, que también ha amparado a quien habla y a su familia. Como decía, estas personas no son culpables; simplemente, tuvieron mala suerte y el destino los llevó a la situación actual. Lo real es que han estado cultivando caña de azúcar,

25x

pero esta producción ya no funciona más, porque se ha vuelto una pérdida insoportable. Sin duda, el ingreso al MERCOSUR --las circunstancias obligan a la presencia de nuestro país-- los afecta tremendamente. Entonces, amparémoslos.

Constitución y Belén no viven del azúcar que se produce en "El Espinillar"; esas poblaciones no la consumen y ni siquiera la conocen. Sus habitantes viven de los salarios que percibe la gente que funcionalmente está ligada a "El Espinillar".

En consecuencia, creo que un Estado como el nuestro, que debe seguir siendo más solidario y justo, es bueno que los ampare por medio del pago de la retribución que perciben actualmente, asegurándoles, así, la permanencia que ellos desean tener, puesto que en Constitución y pueblo Belén es donde están afincados con sus familias.

Sin duda, asegurarles su salario significa una carga para todo el resto de los uruguayos: alrededor de U$S 2:500.000 por año. No obstante, se trata de una carga mucho menor que la que está soportando el pueblo uruguayo en este momento, e increíblemente menor que la que tendrá que soportar si todo sigue como está. De manera que éste es el mal menor para todo el pueblo uruguayo, y es el único modo de asegurarles una posibilidad. Como decía el señor Presidente del Directorio, lo más fácil era cerrar el establecimiento; pero si nos hemos detenido tantas horas a pensar y conversar sobre el tema es, precisamente, porque allí queremos formar un gran centro de desarrollo agro industrial, puesto que tenemos condiciones

para ello y quizá, quienes no se puedan redistribuir en la función pública, si todo sale bien -- es decir, si nosotros hacemos las cosas bien-- y si los integrantes de la Corporación Nacional para el Desarrollo trabajan en forma eficiente, seguramente allí se creará un centro de desarrollo agro industrial que les brindará la posibilidad de trabajar, precisamente, en ese tipo de tareas que conocen. De pronto, también podremos dar oportunidad a otra cantidad de gente, que habita otros lugares del Uruguay y que no ha corrido esta suerte, de trasladarse al establecimiento. Seguramente, repito, serán muchos más los que tendrán la oportunidad de conseguir ocupación.

Prácticamente, esto era lo más importante que deseaba señalar, no obstante lo cual daré mi punto de vista sobre dos pequeños aspectos.

Creo que una destilería de alcoholes en " El Espinillar", con la finalidad de intervenir en un mercado de bebidas alcoholicas finas, a los efectos de obtener materia prima --del azúcar-- es absolutamente inviable desde el punto de vista económico. En este momento, elaborar un litro de alcohol nos cuesta aproximadamente entre U$S 2,20 y U$S 2,40, que es el costo de la materia prima. Y a ese mismo litro de alcohol es posible conseguirlo por U$S 0,60 o 0,70.

Entonces, es comprensible que todos nos preguntémos que podemos hacer con la gente de Paysandú y la de Colonia. Sin embargo,aún suponiendo que se encontrara ubicación para todos ellos ¿qué haríamos, fuera de competencia? porque si nuestra materia prima va a ser tan cara, no será posible competir. Si estudiamos lo que está sucediendo actualmente en el mercado del alcohol y lo que va a acontecer --en una proyección absolutamente lógica, racional y cierta-- cuando se establezca el Mercado Comun del Sur, o solamente cuando se fije la zona de libre comercio --dejemos de lado todo otras cosas que tal vez tarden muchos años en concretarse, aunque sí lo harán , porque tenemos la voluntad para que así sea— nos daremos cuenta de que en realidad no será posible competir, sino que aumentarían los problemas.

En lo que tiene que ver con nuestro ofrecimiento debo decir que tal vez sería conveniente estudiar a fondo nuestra legislación a los efectos de saber si realmente son tres o cuatro los votos que se necesitan en el Directorio de ANCAP, a los efectos de decidir. Confieso que

hacer eso no me interesa demasiado ahora aunque sí lo analizaré a su debido momento. De lo que no tengo dudas es de que por 3 votos nosotros podemos realizar determinado ofrecimiento y comenzar las tratativas correspondientes. La única forma de iniciar un negocio es conversar y hacer un ofrecimiento específico, por simple mayoría de votos, que son de dos partidos. Los compañeros del Directorio que también firmaron pertenecen a otros partidos políticos.

¿Què es lo que ofrecemos a la Corporación Nacional para el Desarrollo? La tierra y el riego.

SEÑOR PEREYRA.- ¿Lo ofrecen en venta?

SEÑOR AUSQUI.- Así es, señor senador. Les ofrecemos la tierra, con las instalaciones,con excepcion de las 70 hectáreas en las que se encuentra el ingenio y las instalaciones más grandes del establecimiento.

He consultado a algunos técnicos, a los efectos de determinar las cifras; es así que teniendo en cuenta los altibajos naturales que tiene la tierra de " El Espinillar", se podría promediar el valor real --que debería pagar la gente de campo o quien piense seriamente en establecerse allí, para desarrollar una actividad agroindustrial--, sin tener en cuenta el riego, en aproximadamente U$S 500 la hectárea . Con respecto al riego, existen diferentes tasaciones, que van desde U$S 1.000 y U$S 1.500 la hectárea. Si tomamos la cifra más alta tendríamos que 2000 hectáreas regadas valdrían aproximadamente U$S 3:000.000. Y si consideramos las 4.600 hectáreas

a U$S 500 la hectárea de tierra, sin riego, la cifra total sería de alrededor de U$S 5:000.000 o U$S 5:500.000 Pensamos que nadie podría pagar un precio mayor. Pienso que esa cifra refleja el valor real de lo que se está ofreciendo. Declaro que ignoro cuánto costó llevar a cabo toda la estructura, asi como también mantenerla por tantos años. Pero sí se lo que se puede pagar razonablemente, ahora, por todo eso.

Dado que pensamos que en ese lugar se puede y se debe crear un buen centro de desarrollo industrial, hemos ofrecido a la Corporación Nacional para el Desarrollo la posibilidad de darle 5 años de gracia, pensando en que sería bueno que desde ya dejáramos de tener las pérdidas que hemos venido sufriendo y que año a año se acrecientan. Además, el mencionado plazo tiene como finalidad que la Corporación Nacional para el Desarrollo pueda trasladarlo, a su vez, a posibles inversores que deseen comenzar una actividad nueva. Al principio, ellos tendrán costos y gastos que deberán afrontar al invertir; por eso, durante mucho tiempo no tendrán rédito alguno. A través de nuestro ofrecimiento, se harán más fáciles los negocios de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Quisiera agradecer sinceramente la oportunidad que se me brinda de hablar sobre este tema. Tengan ustedes la seguridad de que todos hemos trabajado muchísimo analizando la situación, y no hemos podido llegar a una solución mejor. Inclusive, tuve la oportunidad de hablar con gente directamente vinculada con el estableci-

miento "El Espinillar", quienes estaban acompañados por algunos dirigentes sindicales de Montevideo y por dos de los que hace pocos días vinieron a Montevideo caminando desde Salto. Luego de haber escuchado sus opiniones --y una vez que yo expuse nuestra posición-- les pregunté si acaso ellos tenían una solución mejor para el problema y les manifesté que, en caso contrario, nos ayudaran a salir de él. Pienso que los uruguayos somos los que nos vamos a preocupar más por nosotros mismos. Sabemos que todas las transformaciones significan sacrificio y dolor para la gente . Es preferible que los propios uruguayos conduzcamos las transformaciones que sea necesario hacer en nuestro país --porque lo haremos con el espíritu solidario que nos caracteriza-- y no que esperemos que las circunstancias determinadas desde afuera nos las impongan por la fuerza. Si así sucediera, creo que todos sufriríamos mucho más-

Hemos encontrado una solución que es racional. Si alguien tiene otra mejor, que nos lo diga; pero si no es así, entonces, tratemos de llevar a la práctica èsta. Se que a nadie le gustarà quedarse algún tiempo en su casa, cobrando el sueldo. Sin embargo, lo menos que podemos hacer es asegurar a cada familia su sustento Además, no queremos que las personas queden en la calle. Lo que deseamos es que el establecimiento se transforme y brinde oportunidades de trabajo en forma mucho más decorosa para que toda esa gente deje de sentir que es una carga para la sociedad. Como todos sabemos, el mantener a todas esas personas trabajando allí tiene

tiene un costo muy grande pára toda la población, y es nuestra obligación como administradores de ANCAP --y como representantes políticos en cierta forma-- encontrar una solución a este problema.

SEÑOR PEREYRA.- Ante todo, aclaro que no tengo intensión de polemizar, sino de responder --a los efectos de que conste en actas-- a la pregunta formulada por el señor Ausqui en el sentido de si conocíamos ejemplos de actividades agrícolas que se pudieran realizar con personal extraño al establecimiento, transportándolo, y en jornadas de oficina.

En mi opinión, esto último es muy difícil, tratàndose de una tarea agrícola, y en esto coincido con lo que el señor Ausqui ha manifestado. Pero conozco establecimientos agrícolas que trabajan en forma muy eficiente, en tres turnos, con personal que es recogido en ómnibus pagados por la propia empresa. Concretamente, a 90 kilómetros de la capital existe un establecimiento agrícola muy importante, con instalaciones de riego que es necesario vigilar durante la noche. Allí se trabaja en tres turnos trayendo a la gente desde los departamentos de San José y Colonia --y también desde otras localidades-- en ómnibus pagados por la empresa.

No creo --no estoy seguro, porque no lo pregunté-- que trabajen rigurosamente en horario de oficina, sino que lo harán durante las horas laborales que establece la legislación uruguaya.

No sé si habrá otros antecedentes, pero quería dejar constancia de éste porque me parece de suma importancia. Conozco el caso de algunas empresas --no agrícolas-- que transportan a sus obreros. Concretamente, en el departamento de Rocha, hay una compañía pesquera que lleva en ómnibus a sus trabajadores, desde distintas localidades, tres veces al día, desde sus hogares hasta el establecimiento. La empresa se hace cargo del costo que esto insume Supongo que ésta, ni la otras que se dedican a actividades agrícolas, pierden dinero.

SEÑOR PRESIDENTE.- A continuación, cedo el uso de la palabra al señor Presidente del Senado, doctor Aguirre Ramírez, quien desea hacer una intervención de carácter técnico-jurídico que puede ser importante para enriquecer el tema en que estamos abocados.

SEÑOR AGUIRRE.- Como el señor Presidente lo ha dicho, el motivo de mi intervención no es fijar un criterio o posición sobre el tema de fondo que, naturalmente, dominan los señores integrantes del Directorio de ANCAP y varios señores senadores que reiteradamente se han ocupado de este asunto en el Senado. Sin perjuicio de ello --aunque no he asistido totalmente a esta reunón del día de hoy y he escuchado parcialmente algunas exposiciones--, debo decir que comparto en líneas generales la

25x

exposición, en mi concepto muy fundada, que termina de realizar el ingeniero Ausqui.

Mi preocupación es la de aportar algunos elementos a la discusión jurídica que se ha suscitado en virtud del tema --que en su momento hemos estudiado-- relativo a la vigencia o no del decreto-ley Nº 14.539, de 8 de julio de 1976, que en su artículo 1º autoriza a ANCAP a enajenar total o parcialmente el inmueble en el que se hallan instalados los cultivos de caña de azúcar y el ingenio conocido por la denominación de "El Espinillar". Así reza expresamente esta norma legal que, en su momento, facultó al Directorio de ANCAP a cesar en el ejercicio del cometido de carácter eventual --tal como decía el señor Presidente de este Ente--, que le había otorgado la Ley Nº 11. 954, de 29 de junio de 1953.

Naturalmente que no vamos a resolver aquí este problema. Más allá del temperamento que prevalezca en la Comisión, en el Senado o en la Cámara de Representantes, no tiene valor obligatorio en la interpretación de las normas que están en discusión. Nuestro juicio sería otro si el Parlamento se abocara a dictar una ley interpretativa que resolviera el problema. Este será dilucidado en el seno del Directorio de ANCAP si es que en algún momento realmente se dispone la venta de ese inmueble. En ese caso, quien entienda que se aplicó una tesis que no era la correcta, eventualmente, dispondrá de los recursos que el orden jurídico establece para plantear el problema en la vía judicial, es decir, en una "litis".

De todas maneras, quiero señalar

que el Decreto-ley Nº 14.539 fue convalidado, como ya se ha dicho, por aquella ley, que le llamamos precisamente de convalidación, y que proyectamos, junto a algunos distinguidos juristas --incluso, profesores de la Facultad de Derecho, como por ejemplo, la doctora Reta, los doctores Semino y Correa Freitas, el ex Presidente del Colegio de Abogados y ex senador suplente, doctor Canaval--, en la Comisión que estudió las normas del régimen de facto dentro de aquel mecanismo del funcionamiento previo a la reinstalación del Gobierno democrático, que se dio en llamar CONAPRO.

Según he podido escuchar, aquí se ha dicho que ese era un decreto-ley de la dictadura, como si eso desvalorizara su eficacia o fuera un argumento para resolver este problema. Cuando finalizó la dictadura, fue necesario decidir qué se hacía con el ordenamiento jurídico que ella había dictado por intermedio de organismos incompetentes, es decir, que no estaban previstos en la Constitución. Entonces, tal como se hizo siempre en nuestro país --después de la época de Flores y de Latorre y del golpe de Estado de Cuestas, de Terra y de Baldomir--, se dictó una norma para aclarar que eso quedaba vigente y así evitar la incertidumbre jurídica, que es el peor de los males. No se aceptó que quedara vigente todo lo que había dictado el Consejo de Estado con nombre de ley. Se anularon algunas disposiciones que se consideraron verdaderas enormidades y que se habían dictado al final, en una atropellada incontinencia legislativa, en los últimos tres o cuatro meses.

De modo que si este decreto-ley --que indiscutible-

mente tiene fuerza de ley-- está o no vigente, por efecto del artículo 2º de la Ley de Empresas Públicas, constituye un tema que no tiene nada que ver con el hecho de que se haya dictado durante la dictadura. Si ese fuera el caso, las más de mil leyes que dictaron en aquella época, estarían cuestionadas en su vigencia y entraríamos en un tembladeral jurídico.

Por otra parte, deseo señalar que en el artículo 32 del Capítulo VII, "Derogaciones", luego de citar algunas normas que se derogan a texto expreso, se agrega "así como todas las disposiciones que se opongan a la presente ley". En realidad, esto no agrega nada --es decir, es inoperante porque no tiene efectos prácticos, tal como en su momento lo manifestábamos con el señor senador Ortiz--, porque si no se estableciera, operaría el fenómeno de la derogación tácita. Una vez que se dicta una ley, tiene determinado contenido y efectos jurídicos y hay que ver si normas anteriormente dictadas refieren a la misma materia y, por lo tanto, deben cesar sus consecuencias jurídicas.

Esto constituye un problema de interpretación al que, generalmente, se entregan los especialistas, estudiosos y, sobre todo, los jueces. Naturalmente que genera enormes dificultades. Algunas veces, es muy difícil saber si una ley refiere a la misma materia que la anterior y si, por consiguiente, operó o no el fenómeno de la derogación tácita.

A mi juicio, decir que el Decreto-ley Nº 14.539 ya no rige más porque la Ley de Empresas Públicas establece

que "quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley", es una evidente petición de principios. Hay que demostrar que la norma anterior se opone a esta Ley.

Cabe señalar que estos problemas se presentan en todos los ordenamientos jurídicos, independientemente de que haya habido o no dictaduras; por consiguiente, es un fenómeno ajeno a esto. Por tal motivo, se ha estudiado mucho este problema en la Teoría General del Derecho y se ha llegado a una serie de reglas de carácter general, interpretativas, que tienen como fin regir estos casos tan difíciles. En nuestro país, quien estudió mejor este tema --y elaboró una monografía brillante-- fue el extinto profesor de Derecho Civil, doctor Bernardo Supervielle. Concretamente, su trabajo fue publicado en un volumen que editó la Facultad de Derecho, luego del fallecimiento de aquel eminente jurisconsulto, ex Presidente de la República, doctor Juan José de Amézaga. En los estudios jurídicos, en memoria del doctor Juan José de Amézaga, Bernardo Supervielle publicó su notable trabajo titulado "De la derogación de las leyes y demás normas jurídicas". Entre muchas otras coas, expresa lo siguiente: "Por otra parte, como es sabido, la ley general no deroga a la ley especial, por lo cual debe entenderse, en principio, que la ley especial subsiste, salvo derogación expresa."

En mi concepto, es evidente --aunque admito que puede ser un problema opinable-- que en la Ley de Empresas Públicas no hubo una derogación expresa de la

ley especial que rige el tema de la enajenación del inmueble que es asiento de "El Espinillar".

Digo que es especial porque no se refiere a ANCAP, sino a una de las decenas de inmuebles de que es propietario dicho Ente. Se trata de una ley especial que no se la derogó en forma expresa en esta ley.

SEÑOR PEREYRA.- El señor Presidente del Senado recordará que se citó expresamente el tema y hubo coincidencia, en cuanto a que "El Espinillar" quedaba contemplado o amparado en la disposicion del artículo 2º. A pesar de no tener los conocimientos jurídicos suficientes para discutir con el señor Presidente del Senado, todos sabemos que para la interpretación auténtica de la ley, muchas veces se recurre a la discusión parlamentaria, porque allí se dejan distintas constancias sobre el alcance de las normas jurídicas que se dictan en ese momento.

SEÑOR GARGANO.- He escuchado con mucha atención la exposición del Presidente del Senado y en mi poder tengo el decreto-ley a que se ha hecho mención para fundar jurídicamente la necesidad de tres votos y no cuatro, a fin de enajenar el ingenio "El Espinillar".

A mi juicio, puedo decir que el razonamiento del doctor Supervielle es justo y las leyes especiales si no se derogan expresamente, permanecen vigentes.

Es cierto lo que dice el señor senador Pereyra. Cuando se discutió la llamada Ley de Empresas Públicas, que permite la enajenación del patrimonio de las empresas públicas y de otras dependencias del Estado, y también de la Administración Central, este tema fue planteado.

En esa ocasión, creo que el sector del señor senador Pereyra, propuso que para la enajenación del patrimonio de los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, se requiriera, en aquellas instituciones que tuvieran 5 integrantes, 4 votos, y en las que estuvieran integradas por tres, los tres votos conformes. De hecho, en este decreto no hay ninguna disposición que diga que cesan los cometidos de ANCAP en cuanto a plantar caña de azúcar y demás. Simplemente lo que dice es "Autorízase al Directorio de ANCAP". No hay ningún fundamento y tal como se acostumbraba en el Consejo de Estado, según la orden que se recibiera se debía legislar o decretar de esa manera. En el caso de que no se ejecute la venta total, lo que rige a partir de la sanción de la ley de privatizaciones, es ella misma y no lo anterior. Esta sería una interpretación congruente y no laberíntica, a los efectos de buscar la justificación de carácter teórico para fundar que se necesitan tres votos y no cuatro. En el espíritu del legislador, al sancionar una ley como la que permite privatizar el patrimonio de las empresas públicas, estuvo el ánimo de que el patrimonio de los Entes del Estado se pudiera desprender de los Entes Autónomos con cuatro votos conformes cuando tuviera cinco integrantes. En ese sentido la congruencia en la interpretación del espíritu de los Legisladores es la que da la validez de que se necesitan cuatro votos conformes.

SEÑOR AGUIRRE.- Es exacto lo que ha dicho el señor senador Pereyra y él en el curso de la discusión manifestó en forma expresa que se requerían cuatro votos para la venta de inmuebles de propiedad de Entes cuyo Directorio se

integrara con cinco miembros. Eso fue dicho en Sala y no hubo manifestaciones en contrario, pero eso no quiere decir que todos estuviéramos de acuerdo, porque a veces el silencio no vale como asentimiento. Está el dicho que expresa: "El que calla otorga; quien calla no dice nada. De esas expresiones hay constancia porque existe la versión taquigráfica de la sesión y no dudo de la intención de quienes lo dijeron, o quienes apoyaban esa posición.

También es cierto que a la historia fidedigna de la sanción de una ley se recurre cuando ella tiene sentido dudoso. En esta materia y también lo recordé en el Senado, puedo decir que en cuanto a la interpretación de las leyes rige el principio clásico y general del artículo Nº 17 del Código Civil que dice: "Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu". Más adelante expresa: "claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su sanción." De ahí surge la historia de la sanción de la norma, cuando el sentido es oscuro. A mi juicio, no hay sentidos oscuros. Aquí se prevé una hipótesis especial respecto al artículo 2º de la ley cuando dice que se requieren cuatro votos. Entiendo que no se trata de una hipótesis de carácter general sobre la enajenación de bienes de Entes Autónomos.

El artículo 2º que está en discusión dice que la Administración Central y los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados podrán autorizar, contratar o subcontratar con terceros la ejecución de otras actividades de su compentencia que no constituyan cometidos esenciales del

Estado, ni servicios públicos y sociales. Si no son cometidos esenciales, no son servicios públicos, ni sociales, ¿qué es lo que queda? La actuación del Estado en el campo de la actividad privada regida por el artículo 36 de la Constitución que consagra la libertad de comercio y de industria. Esa actuación puede ser realizada en régimen de monopolio, autorizado por ley, o de concurrencia con la actividad privada, como es el caso del ingenio "El Espinillar". A continuación dice que como parte de tales autorizaciones y contratos, es decir, en la hipótesis de que un Ente Autónomo autorice, contrate o subcontrate con terceros la ejecución de esa actividad, se podrá asimismo, transferir o constituir derechos reales y personales respecto de sus bienes. Quiere decir que en la hipótesis de que se autorice a un tercero a realizar esa misma actividad --la que se hace en el ingenio-- o en el caso de que se contrate o subcontrate con un tercero la ejecución de ese cometido eventual del Ente para transferir los bienes, concretamente en los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, se requerirá para ello una resolución dictada con el voto favorable de cuatro integrantes. Me parece claro que esta norma no se refiere a una hipótesis general, sino a una particular que, precisamente, está delineada en cuanto a su instrumentación y funcionamiento jurídico en este artículo 2º.Este artículo no dice "toda vez que un Ente Autónomo o Servicio Descentralizado enajene un bien inmueble, si en su Directorio tiene cinco miembros se requieren cuatro votos". Se dice dentro de este mecanismo.

No desconozco que la intención de algunos legisladores haya sido de carácter general, pero ello no resulta de la redacción de la norma cuyo sentido, a mi juicio, es claro.

SEÑOR POSADA.- Lamento no tener en mi poder el texto del doctor Bernardo Supervielle para que se lea en las reglas de interpretación todas las indicaciones que da a fin de interpretar cuándo una ley especial es anterior y otra general es posterior. Como el señor Presidente doctor Aguirre leyó solamente una parte del texto, en la próxima semana le enviaré a los señores Senadores una fotocopia de la transcripción de cómo enseña el doctor Bernardo Supervielle, las reglas de interpretación cuando hay derogación expresa y tácita, cuándo existe la incompatibilidad y cuándo la ley general deroga a la especial, tratándose de una misma materia.

No quiero entrar en discusión con el doctor Gonzálo Aguirre, porque no estoy en condiciones de hacerlo. Les solicito a los señores senadores que lean el texto del doctor Bernardo Supervielle a partir de la página 116 donde establece todas las reglas de interpretación, ya que les servirá para adoptar criterio acerca de este tema.

SEÑOR AGUIRRE.- El volumen de la Facultad de Derecho, donde está el estudio del doctor Supervielle, está en la biblioteca del Palacio. Inclusive, estuve tentado de pedirlo, pero no lo hice porque pensé que esto demoraría la discusión. Personalmente, me ocuparé de hacer fotocopiar la parte relacionada con este asunto, porque al ser muy ilustrativa, podremos juzgar si las enseñanzas del doctor Supervielle, son o no aplicables en este caso.

En cuanto al Decreto-ley Nº 14.239 y a si está vigente o no, debo manifestar que evidentemente esta norma autorizó a vender el inmueble y, en forma implícita, estaba permitiendo que ANCAP explotara el Ingenio. No debemos olvidar que la Ley Nº 11.954 no decía que se cometía a ANCAP realizar la comercialización e industrialización de caña de azúcar sino que, concretamente, se refería al Ingenio. La conclusión de que el Organismo está facultado para explotar la caña de azúcar deviene de que la Ley Nº 11.954 se refiere, precisamente, al Ingenio. Esta expresa que facultó a ANCAP a completar la instalación del Ingenio "El Espinillar", a cuyo efecto aumentó el capital del Ente en N$ 19:000.000. Es decir que se hace referencia, concretamente, al Ingenio que, cuando 23 años más tarde se autorizó a venderlo, evidentemente se estaba diciendo que ANCAP quedaba sin la obligación de ejercer ese cometido, porque sólo lo podía hacer en el establecimiento a que se refería la ley en la cual se ha derivado la interpretación correcta en el sentido de que ANCAP puede intervenir en el mercado de la caña de azúcar.

25x

El otro punto que quería destacar se refiere a la situación, en mi concepto irregular e ilegal --que hay que tratar de corregir--, que se ha creado en torno a la explotación del Ingenio. Pienso que no se ha advertido que de acuerdo con el artículo 5º de la ley se está incurriendo en una clara ilegalidad que, seguramente, no es la intención de los representantes del Directorio de ANCAP. Una vez que se dicta una ley, hay que ejecutarla. Siempre estamos hablando de que se requieren cuatro votos para vender el ingenio y para ello, leemos el artículo 2º --tema que es opinable y que ya ha sido aclarado-- pero no el 5º. De acuerdo con este artículo no se puede proseguir con la explotación ya que expresa que los Organismos referidos en el artículo anterior --es decir, los Entes Autónomos del dominio comercial e industrial--, no desarrollarán actividades cuyos ingresos directos no sean suficientes para cumplir los gastos y amortizaciones que aquéllas ocasionen, salvo que se cumplan los siguientes extremos. Es decir que no se pueden desarrollar actividades deficitarias --y pienso que es lo que está haciendo ANCAP, como todo el mundo lo reconoce-- como las que se llevan a cabo en el Ingenio "El Espinillar". El primer extremo es el siguiente. Por resolución fundada del Director y del Directorio del Organismo y con la aprobación del Poder Ejecutivo se juzga que existen motivos suficientes para justificar la pérdida de recursos; el segundo es en el sentido de que el Organismo en su conjunto sea superavitario. Es notorio que ANCAP es un Organismo superavitario. Quiere decir que uno de los extremos está dado,

pero el otro no, porque el Poder Ejecutivo --en el error o en el acierto-- no está de acuerdo con la idea de que se prosiga esta explotación superavitaria y, por consiguiente, no dictará una resolución aprobatoria de otra elaborada por el Directorio de ANCAP para que se continúe con dicha actividad deficitaria. Entonces, involuntariamente, estamos en la ilegalidad. Esto es muy claro y para nada conveniente porque estar en la ilegalidad no es bueno. Las leyes se dictan para que sean cumplidas. Podrá decirse que cuando se dictó este artículo 5º no se pensó que se iba a crear esta situación en torno a "El Espinillar" , donde se ha creado una situación social muy especial, por lo que sería importante resolver los problemas con espíritu de justicia. Desde mi punto de vista, tenemos que encontrar una solución porque no podemos admitir que se tolere la violación de esta ley. Si por una razón de conveniencia --que comprendo y, además, participo-- decimos que en determinado caso no se aplica una normativa, ¿debemos pensar que la aplicación de las leyes queda sujeta a su conveniencia? Evidentemente, no puede ser así. Entonces, o nos ponemos de acuerdo --cosa que encuentro difícil-- en que la explotación siga y el Poder Ejecutivo aprueba y convalida la situación con una resolución expresa o cesamos esta situación. La única manera posible de que esto ocurra de un modo racional, es causando la menor cantidad de perjuicios a las personas que prestan allí su actividad laboral y perciben los ingresos con los

cuales subsisten. Esta salida es, a mi juicio, la que planteaba el ingeniero Ausqui, reflejando la opinión de la mayoría del Directorio de ANCAP.

Pienso que no podemos analizar el problema jurídico leyendo el artículo 2º y diciendo que hay una valla que no nos permite vender, sin tener en cuenta el artículo 5º. La ley es una sola; no se puede aplicar un artículo de la misma --en el caso de que la interpretación correcta fuera que quedó derogado el decreto ley de la dictadura, argumento que no comparto pero admito que se trata de una tesis que se puede defender--, concluyendo que no se puede proceder a la venta del establecimiento. Entonces, ¿no aplicamos el artículo 5º y nos mantenemos en la ilegalidad? Esto, razonablemente, no se puede sostener.

SEÑOR PEREYRA.- O cumplimos los cometidos que la ley otorga al Directorio de ANCAP en el caso de "El Espinillar", tal como está previsto en el proyecto, o cambiamos las facultades legales que tiene el Organismo.

SEÑOR AGUIRRE.- Pienso que esa es una solución que se puede dar por vía legislativa. Si la legislación vigente en esta materia se modifica con ese proyecto de ley, si éste se aprueba, quedará resuelto de esa manera, pero la situación actual es manifiestamente irregular, es decir de incumplimiento de la ley.

SEÑOR JUDE.- En principio, la Comisión se reunió para escuchar a los representantes del Directorio de ANCAP. Como el tema es muy importante, pienso que será preciso volver a reunirnos, pues aún no han hablado algunos de

25x

sus integrantes. A mi juicio, sería conveniente escuchar también otros puntos de vista e, inclusive, hacer una correlación de los episodios y de la disertación que ha hecho el señor Presidente del Senado. En ese sentido --interpretando el ánimo de los miembros de esta Comisión--, propondría levantar la sesión y reunirnos nuevamente el próximo jueves.

SEÑOR POSADA.- Evidentemente, debemos estudiar la disertación del doctor Aguirre así como distintas normas legales. Inclusive, he advertido que en la discusión parlamentaria de la Ley de Empresas Públicas no eran acumulativas las exigencias y, lamentablemente, no se previó que se transformaran en esa forma. La propuesta del señor senador Jude me parece atendible porque en una próxima reunión podremos traer la documentación que nos permita rebatir las opiniones que se han vertido en el día de hoy.

SEÑOR PEREZ.- Solicito que la propuesta del señor senador Jude se ponga a votación, pues me parece oportuna.

SEÑOR GARGANO.- Debo señalar que varios señores senadores debemos asistir a otras Comisiones que ya han comenzado a sesionar. En este caso, se había previsto que nos reuniéramos por espacio de dos horas y media, y ese objetivo se ha cumplido largamente. Por lo tanto, pienso que debemos culminar esta deliberación.

SEÑOR TIERNO ABREU.- Deseo expresar que estamos dispuestos a concurrir a este ámbito a fin de tratar este tema cuanto antes.

Además de una discusión abierta sobre esta temática, pienso que podríamos aportar diversa información que está prácticamente terminada y que elaboramos a raíz de lo expresado en varias reuniones en las cuales no estuvimos presentes. O sea que, en definitiva, haremos llegar a esta Comisión nuestros puntos de vista sobre lo afirmado en esas reuniones en las que no estuvimos presentes y, además, señalamos nuestra disposición para continuar aportando nuevos elementos cuando ustedes lo estimen.

Por otra parte, se trata de un tema agrícola sobre el cual debemos tomar decisiones y, además, también debemos resolver temas presupuestales antes del 30 de junio, tal como manda la Constitución. Pensamos que esta situación debe ser clarificada porque el tiempo agrícola no espera y, también, porque existen diversas necesidades. De manera que, desearíamos realizar una reconversión con el fin de lograr que esta situación

afecte durante poco tiempo a pocas personas. Es importante destacar que nuestros empleados seguirán cobrando su salario.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si hay acuerdo en la Comisión nos volveríamos a reunir el próximo lunes 29 de junio a la hora 10, conjuntamente con nuestros invitados.

Se levanta la sesión.

(Así se hace a la hora 17 y 54 minutos)